

ACOMODAR EL CUERPO:
MAÑANAS COMPLEJAS Y EL MIDES

GUSTAVO LEAL

Gabriel Sosa



Todo empezó en el 98, recuerda Gustavo Leal desde una sala de reuniones del Ministerio del Interior, donde trabaja desde el inicio de la administración Mujica. Ese año se cumplió la primera década de existencia de El Abrojo, y se sintió necesario organizar un “proceso de planificación estratégica” (así se lo llamó), la búsqueda de una definición más precisa de dónde estaba, qué era y qué pretendía la institución. “Ahí se definió el modelo de organización que nosotros queríamos, donde se planteó que El Abrojo era una organización grande y diversa, que era una organización que tenía como vocación la incidencia en el espacio público y en el debate político, que era una organización profesional y profesionalizada en su modelo de intervención, que tenía que tener una lógica de financiamiento que no generara dependencia de los organismos del Estado.”

Desde su fundación en 1988, El Abrojo había crecido tanto en tamaño institucional como en proyección y variedad de intereses. Los primeros militantes, los fundadores, ya casi estaban retirados en su totalidad, y nuevas personas se iban sumando a la organización, para enfrentar nuevos desafíos. “En el año 98, a los diez años, nosotros tuvimos un momento de explosión a partir del premio de alfabetización de la Unesco”, recuerda Leal.

A partir del reconocimiento (el Premio Noma de Alfabetización de la Unesco se entrega desde 1967, y en el 98 se le otorgó a El Abrojo por su programa “Alfabetización abierta en hogares con niños y madres en comunidades en situación de extrema pobreza”), y también de la posterior polémica con el Gobierno, se multiplicarían los programas y

convenios desde los cuales la organización pretendió incidir en la sociedad. Pero primero había que definir las líneas a seguir, y esa fue la tarea de 1998. “Decidimos que teníamos que incidir mucho más fuerte en el debate público y en el debate político. Con propuestas, con iniciativas, y constituirnos en un actor que pudiera tener voz en el debate público, un lugar. Entendíamos que habíamos ganado ya una cierta legitimidad, y entonces ahí se definió una línea de trabajo. Además habíamos logrado un equipo profesional que empezaba a ser visible, distinta gente en distintos lugares, en el tema drogas, política social, infancia, en el tema educación, en los tema laborales. A finales del año 99 cambió el gobierno, nosotros iniciamos toda una línea de incidencias en las políticas públicas, una en el área de drogas, fuerte, en el inicio del período de Jorge Batlle con todo el tema de reducción de riesgos y daños y tuvimos un aliado fuerte que era la Junta Nacional de Drogas (JND). Por lo tanto toda la iniciativa que íbamos llevando en los temas de reducción de riesgos y daños tuvo un eco muy fuerte ahí en la JND, de hecho incidimos muchísimo en ese diseño y en la línea que se empezó a esbozar, que no era la línea de la represión ni la prohibición. Nosotros éramos muy pragmáticos, donde podíamos incidir, incidíamos, y avanzamos en la línea de la no resistencia. Esa fue una consigna, seguir, avanzar y abrir brecha, y esta idea de El Abrojo incluso jugando con el nombre, de que éramos un cosa media molesta que se prendía a todo, y que íbamos incidiendo.”

Aunque Leal se refiere a este replanteamiento ideológico con la ligereza y la calma que se le dedican a las cosas resueltas largo tiempo atrás, el historiador y politólogo Gerardo Caetano en su texto “Algunas notas para orientar una historia de El Abrojo”, aclara: “Por cierto que no fue un pacto sencillo sino sumamente exigente. En aquellos momen-

tos, sobre varios de estos puntos costaba mucho alcanzar un acuerdo dentro de El Abrojo: había posiciones enfrentadas y de hecho hubo importantes compañeros de la institución que se retiraron. Las orientaciones acordadas implicaban definiciones fundamentales en relación a temas difíciles como el funcionamiento interno, las lógicas de financiamiento, las prioridades de acción, la interlocución y asociación con otros actores de la sociedad. Ese formato que algunos han llamado de “casa grande” o de “archipiélago” implicaba un modelo de gestión que aunaba una amplia libertad de inserción en los proyectos con una fuerte responsabilidad en relación a la disponibilidad de los recursos. A partir del rescate de una cierta “matriz artesanal” de funcionamiento y de conducción, se buscaba cimentar una lógica de funcionamiento ágil y horizontal, con un miedo inocultable a una deriva burocratizante”. A continuación, Caetano hace una enumeración no exhaustiva de los programas e intervenciones generadas desde El Abrojo y posteriores a esta nueva definición, como testimonio de su empuje y variedad.

A contrapelo de la prosperidad y vitalidad de El Abrojo, en el horizonte del país asomaban nubarrones temibles: “Ya en el arranque del gobierno de Jorge Batlle se visibiliza el inicio de la crisis fuerte, porque en el año 98 -99 empezó la recesión. Hubo una pequeña primavera con Batlle, en los primeros cinco meses, y después empezó la hecatombe. Y nosotros que teníamos una inserción social muy capilar, muy fuerte, en los barrios más populares, en los barrios más pobres, rápidamente nos empezamos a dar cuenta. Eso es un termómetro para nosotros, por nuestra modalidad y metodología de trabajo, trabajábamos en los barrios y en las casas de la gente, una metodología que viene de la educación popular y de Paulo Freire. Muchas instituciones lo que hacían eran ofrecer servicios instalados para que la gente fuera

hasta ellos, nosotros en muchas áreas rompimos ese modelo, en el área de drogas claramente, en el área de educación, con todos los temas de alfabetización, en el tema niños de calle. Entre los primeros programas en trabajar con con niños de la calle estuvo Remolino de El Abrojo, en Paso Molino. Ahí nos dimos cuenta, advertimos con mucha claridad que el fenómeno de crisis social estaba estallando, antes del 2002 lo estábamos hablando, era muy evidente que ese deterioro venía barranca abajo y que había un gran problema en la coordinación de los servicios estatales y los servicios públicos. Entonces empezamos con una reflexión interna”.

En el 2001 la crisis comenzó a hacerse inocultable, y El Abrojo decidió tomar medidas. Una de las cosas que a los responsables de la institución les pareció evidente desde el vamos fue lo absolutamente inadecuado de los servicios de asistencia social con que contaba el país. Ante la inminente llegada de una crisis que iba a golpear como nunca a los sectores más vulnerables, los mecanismos del Estado para auxiliar a esta población eran tristemente poco eficientes, y ni siquiera correctamente dirigidos. “En las políticas sociales, uno de los planteos claros que hay que hacer es el combate a la fragmentación de cómo se brindan los servicios. Hay que recordar que teníamos el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), que estaba en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ¿Y por qué estaba en el MTSS? Porque los servicios sociales y las prestaciones sociales en el Uruguay fueron adscribiéndose a los sectores con capacidad de presión y corporativismo, el Estado fue brindando y abriendo servicios en base a la lógica corporativa. Las asignaciones familiares son un ejemplo clarísimo, nacen en el año 43 y se las dan a las personas que están formalizadas en el trabajo, a los que tienen hijos pero que aportan a la caja, y las asignaciones familiares fueron graduales en función de

las corporaciones que pudieron hacer presión. Pero empezamos a ver claramente que estos servicios se le daban a gente que no los estaba necesitando, y no había una prestación económica dirigida. Se discutió mucho con el gobierno que había que flexibilizar el tema de las asignaciones familiares, y en realidad la vez que se abrió la primera pieza de flexibilización fue en el gobierno de Jorge Batlle. Objetivamente, y fue (el ministro de Economía Alejandro) Atchugarry el que habilitó ese mecanismo, no recuerdo si fue antes de que estallara la crisis o enseguida posterior, pero hay una ley que lo habilita.”

Cuando finalmente la crisis económica (con sus correspondientes tragedias sociales) detonó en un país que en su mayor parte estaba indefenso e inadvertido, pareciera que El Abrojo se hubiera estado preparando para la contingencia. De nuevo Caetano: “Pero tal vez el mayor impacto de estos éxitos estuvo dado por un incremento notorio de la incidencia política de los emprendimientos de El Abrojo. Su rol como usina de ideas renovadoras para atender la emergencia social en ese tránsito entre la crisis del 2002 y el ascenso de la izquierda al gobierno nacional resulta paradigmático al respecto. Muchos de sus enfoques y propuestas fueron recogidos (con reconocimiento de ello o sin él) por los gobiernos a nivel nacional y departamental en las políticas públicas impulsadas frente a los desafíos de la emergencia social. En ese marco, el rol propiamente político de El Abrojo creció mucho en estos años. Un ejemplo máximo a este respecto lo dio el papel preponderante que le cupo a su programa ‘Mañanas Complejas’ en la creación del Ministerio de Desarrollo Social implementado por el gobierno frenteamplista al inicio mismo de su gestión en el 2005. La implementación en los años previos de la ‘Mesa de Diálogo’ sobre los ‘Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales’, con participa-

ción de todos los partidos políticos, el PIT-CNT, ANONG, AUDEC y la UdelaR, con un rol especial de facilitación del Instituto de Ciencia Política de esta última, fue en verdad un ámbito decisivo para confirmar un cambio de institucionalidad que en lo previo no contaba con demasiados apoyos (ni siquiera dentro del FA) y que el tiempo demostró que era una buena solución. En un estudio particular sobre este tema, el politólogo Adolfo Garcé ha realizado un seguimiento pormenorizado de este proceso de creación del MIDES en el que destaca el rol jugado por El Abrojo. Entre los aciertos que Garcé resalta en su trabajo destacan el haber tomado ‘la crisis como oportunidad’, el haber priorizado la incidencia a nivel de los programas partidarios, el haber integrado en la acción ‘una representación de alto nivel político’, su ‘alianza con la Universidad’ y ‘la estrategia de maximizar el impacto público’”.

Mañanas Complejas, un ciclo de debates multisectorial, nació de ese sentimiento de El Abrojo pos 98, de que era imprescindible debatir públicamente las políticas sociales. En el 2002, con la crisis encima, cualquier cuestionamiento era válido, incluso preguntarse si Uruguay era viable como país. Para El Abrojo, la clave de esa viabilidad estaba en reformular la relación del Estado con los sectores más vulnerables de la población. Y se decidió incidir en ese cambio imprescindible, a la manera en que la organización había planteado su propio papel.

“Armamos un esquema, hicimos un acuerdo con una radio, con Jorge Traverso y Blanca Rodríguez, que estaban en Nuevo Tiempo”, recuerda Leal. “Dijimos, estos debates (Mañanas Complejas) tienen que ser públicos. Se hacían en la sede de las Naciones Unidas, y fue un ciclo de foros sobre políticas públicas, con un logo muy bonito que habíamos hecho y con una marca, un nombre, bastante llamativo. Dicen

que El Abrojo siempre se caracterizó por tener buenos nombres y buenos logos, y nos preocupábamos mucho, era algo buscado. Nosotros decíamos que el marketing en el caso de políticas públicas era importante. Y eso era sacrilegio, en esa época estaba la lógica del trabajo social, barba, termo, mate y morral, la lógica muy de izquierda voluntarista, era una lógica entre el trabajo católico del cual venimos muchos, yo por ejemplo, y las brigadas de trabajo solidario que iban a Nicaragua a cortar café, era una mezcla, y nosotros éramos un bicho raro que por ejemplo hacíamos acuerdos con empresas privadas, hicimos un acuerdo con Benetton, hicimos un acuerdo con Inca y con la Coca-Cola. Por eso para los foros planteamos hacer acuerdos, y buscamos un medio de comunicación de prestigio, en ese momento Traverso y Blanca Rodríguez eran las figuras de Canal 10. Hicimos un acuerdo con Naciones Unidas, e instalamos una primer reflexión sobre la segregación territorial en el Uruguay, es un tema que siempre nos preocupó, y otro tema era el de la población en el Uruguay, una reflexión sobre los problemas de la natalidad en Uruguay, la reproducción, dónde se reproducía el Uruguay. Otro tema más era el de los inempleables, es una categoría, la palabra inempleable viene de algunos autores franceses que planteaban ya en aquel momento que el modelo de desarrollo generaba una lógica en la que había sectores que básicamente eran inempleables, y que había que tener políticas dirigidas hacia eso y no pensar que vos los podías incorporar en el mercado. Decir esto hoy, puede resultar fácil, pero te estoy hablando del 2001, donde también con la izquierda política teníamos una relación discolora, porque nosotros no éramos gente digamos orgánica, partidaria, y en las políticas sociales se vio con una evidencia enorme ese choque de trenes que hubo ahí. Entonces preparamos este ciclo de conferencias.”

Para estas rondas de debates, se decidió armar una estructura de “tres patas”. Por un lado los partidos políticos (Frente Amplio, Blanco, Colorado y Nuevo Espacio). Por otro, representantes de la sociedad civil: el Pit-Cnt, la Iglesia Católica y ANONG (Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo, grupo que integra El Abrojo). Y la “tercera pata” fue la Universidad de la República (UdelaR), que también se eligió como sede de los debates por su carga simbólica.

Curiosamente, recuerda Leal, en ese momento lo más complejo de negociar fue la participación del Frente Amplio, a pesar de que la necesidad de un debate sobre estos mismos temas sociales ya estaba planteado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815, del propio Liber Seregni.

Por fin, luego de interminables y desgastantes negociaciones, que Leal recuerda con una mezcla de orgullo y desesperación, se logró juntar a todos los interlocutores en una mesa, y comenzar a debatir. La idea era conseguir un consenso negociado, una rara forma de acuerdo final que incluyera tanto los puntos en común como los disensos, siempre y cuando estuvieran justificados. “Esa discusión que hoy parece pava, fue muy relevante” explica Leal, “porque al introducir el tema de los disensos era una dimensión de la discusión mucho más profunda que nosotros estábamos planteando a las partes, si vos te bajas del acuerdo tenés que fundamentar por qué, y no era una lógica de negociación normal como cuando negociabas en el gremio estudiantil, o como negociaban los trabajadores con un patrón, diciendo bueno estoy de acuerdo sí o no, firmo o no firmo, ahí se manejan desde las posiciones. En esta lógica que planteábamos se trabajaba desde los intereses, pidiendo que se expliciten los intereses”.

A medida que se desarrollaba el proceso de intercambio de Mañanas Complejas, quedaba clara una dicotomía

esencial respecto a la manera en que debía organizarse la aplicación de políticas sociales amplias y agresivas. Una posibilidad era crear una suerte de “organismo puente”, una estructura improvisada que dependiera de Presidencia y tuviera una visión panorámica de muchas oficinas, entes y ministerios ya existentes, y la potestad de coordinar servicios específicos de cada uno de ellos. Este modelo era el preferido por los representantes del Frente Amplio, y de hecho se ha aplicado varias veces durante los gobiernos del partido. “Son programas que frente a una institucionalidad estatal totalmente fragmentada, se arman colgados de Presidencia, y que de alguna manera hacen el *bypass*. No contribuyen con institucionalidad, pero son muy eficaces para brindar servicios”, lo define Leal.

La solución preferida por la representación de El Abrojo era diametralmente opuesta: la creación de un instituto específico, incluso de nivel ministerial, con dedicación exclusiva a temas sociales. Con ese modelo, según Leal, “se construye estado y se construye capacidad estatal y burocracia estatal permanente”, lo que explica en gran parte tanto el apoyo como la oposición a la idea. Por un lado, volver el control y el trabajo sobre la problemática social parte constitutiva del Estado, por otro volverlo un tema burocrático. Para El Abrojo, los beneficios de la primera consecuencia superaban por mucho los riesgos de la segunda.

“En Mañanas Complejas lo que hicimos (El Abrojo) fue correr el eje de la discusión, no sobre la situación social del Uruguay en ese momento, porque ahí estaban los que decían que se había ido todo a la mierda y los que decían que se estaba saliendo, y nunca se iban a poner de acuerdo, era algo que no tenía sentido tratar de conciliar. El eje que propusimos fue la discusión sobre los mecanismos de coordinación de las políticas sociales, y ahí fue que por primera vez se

planteó con mucha fuerza la necesidad de crear algo como lo que luego fue el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Y no lo decimos nosotros, lo dice gente de la UdelaR, como Caetano o Adolfo Garcé, dicen que este proceso de discusión que armamos introdujo la idea en la agenda con mucha fuerza y con mucha transparencia. Incluso aunque en ese momento los representantes del Frente Amplio, que eran Christian Mirza y Leonor Soria, se afiliaban con mucha fuerza a la línea opuesta, que era la considerada en general por el Frente Amplio incluso en la campaña anterior a la elección de Tabaré Vázquez, cuando el Plan de Emergencia era el “buque insignia” de la propuesta de Vázquez. Finalmente se logró un documento, y lo que es más importante, se logró un documento de acuerdos y disensos.”

Hasta los meses posteriores a su elección, y anteriores a su toma de mando, se daba por supuesto que el “buque insignia” de Vázquez se iba a implementar como un “programa puente”, dependiente de una fortalecida Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) o incluso de una nueva repartición especial creada para la oportunidad. Y sorpresivamente, en febrero de 2005 Vázquez anuncia que se va a crear un nuevo ministerio para aplicar el Plan de Emergencia, entre otras funciones. Tanto Christian Mirza como Leonor Soria ocuparon posteriormente cargos directivos en el MIDES.

“No sabemos por qué caminos fue que la idea llegó al escritorio de Vázquez”, confiesa Leal. “Pero ahí está. No podemos decir que es una acción directa de El Abrojo, ni siquiera una consecuencia de nuestras políticas, porque ni yo ni nadie de la organización hablamos jamás con Vázquez ni con ninguno de sus asesores directos. Realmente no sabemos cómo la idea le llegó, y por qué concretamente decidió adoptarla, pero ahí está. Con sinceridad lo digo, porque no sé

cómo fue el momento en que se decidió políticamente eso, lo que sé es que la dirección del FA estaba totalmente en contra. Y que luego se creó el MIDES.”

